



Public Service Commission  
of Canada

Commission de la fonction publique  
du Canada

Government  
Publications

CA1  
CS  
-2009A11



# Audit of the Canada Border Services Agency

A report by the  
Public Service Commission of Canada

October 2009

Canada

Public Service Commission of Canada  
300 Laurier Avenue West  
Ottawa, Ontario K1A 0M7  
Canada

Information: 613-992-9562  
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca)

Cat. No. SC3-144/2009  
ISBN 978-1-100-50106-2

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented  
by the Public Service Commission of Canada, 2009



# **Audit of the Canada Border Services Agency**

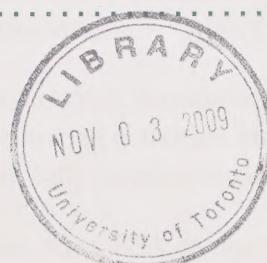
A report by the  
Public Service Commission of Canada

October 2009

*All of the audit work in this report was conducted in accordance  
with the legislative mandate and audit policies of the  
Public Service Commission of Canada.*

# Table of Contents

<b>Summary</b> .....	<b>3</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>Focus of the audit</b> .....	<b>7</b>
<b>Observations and recommendations</b> .....	<b>8</b>
Human resources plans continue to evolve.....	8
<i>Staffing direction and measurable performance is improving</i> .....	8
Staffing practices, controls and monitoring.....	10
<i>Resourcing Monitoring Framework exists and needs to be fully implemented</i> .....	10
<i>Monitoring of the Appointment Framework</i> .....	11
<i>Departmental review of appointment files signals progress in monitoring</i> .....	12
Mechanisms that support adherence to the Appointment Delegation and Accountability Instrument need improvement.....	13
<i>Sub-delegation authorities for non-advertised appointment processes         should be clarified.</i> .....	13
<i>Additional training for sub-delegated managers is needed</i> .....	13
<i>Sub-delegated managers need reliable access to human resources advice</i> .....	15
<i>More human resources advisors need to pass the Appointment Framework         Knowledge Test</i> .....	16
<b>Conclusion</b> .....	<b>18</b>
<b>Overall response of entity</b> .....	<b>19</b>
<b>About the audit</b> .....	<b>20</b>
<b>Glossary</b> .....	<b>23</b>





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115511495>

## Summary

1. The objectives of this audit were to determine whether the Canada Border Services Agency (CBSA, the Agency) had an appropriate framework, systems, and practices in place to manage its appointment activities and to determine whether its public service appointments and appointment processes comply with the *Public Service Employment Act* (PSEA), the Public Service Commission of Canada (PSC) Appointment Framework, including the instrument of delegation signed with the PSC, related Agency policies and other governing authorities. This audit covered the period from January 1, 2006 to March 31, 2009.
2. The CBSA was created on December 12, 2003 and operates under Public Safety Canada. The CBSA is responsible for providing integrated border services that support national security priorities and facilitate the free flow of people and goods, including food, plants and animals, across the border. The CBSA has approximately 14 000 full-time equivalent employees and is decentralized in eight geographical regions.
3. The Agency has faced human resources challenges since its creation in 2003. Two of the principal organizations that were merged to form the CBSA were not subject to the PSEA. These organizations had to adapt their existing human resources legislative regimes to the former PSEA. When the new PSEA came into force in December 2005, the Agency had to adapt to new legislation again.
4. The Agency has been making progress in the development of its human resources plans. For the fiscal year 2006-2007, there were no approved human resources plans in place. The Agency developed a high level corporate human resources plan for 2007-2008 that identified broad staffing challenges and initiatives. The corporate human resources plan for 2008-2009 demonstrated improvement in the identification of the Agency's challenges and initiatives. We found that human resources planning needs to improve in the areas of staffing direction and measurable performance.
5. We found that the CBSA developed a Resourcing Monitoring Framework and Plan in 2008-2009 and has conducted some monitoring activities. However, the Resourcing Monitoring Framework and Plan was not fully implemented at the time of the audit.
6. As part of its Resourcing Monitoring Plan, the CBSA conducted an appointment file review in the fourth quarter of 2008-2009 that identified deficiencies in appointments and appointment-related decisions. As a result, we recognized that an audit of the CBSA's appointment files would be better addressed as part of a follow-up audit. Therefore, our audit effort focused on the human resources framework, including planning, monitoring, and human resources support as the underlying contributing factors of weaknesses found in the appointment files. As a result of our audit, the PSC has made recommendations pertaining to planning, monitoring and human resources support.

7. The CBSA established sub-delegation training for managers and developed a sub-delegation of authority instrument in accordance with its Appointment Delegation Accountability Instrument. It also had developed a professional development training program for human resources advisors. We found the mechanisms that the CBSA had in place to help ensure that people had the necessary knowledge and skills to carry out their appointment and appointment-related responsibilities needed improvement.
8. Despite its challenges, the Agency has made good progress in the establishment and implementation of human resources systems, practices and frameworks to help manage its public service appointment activities. Additional investment in the planning, monitoring, training and human resources support elements of its management framework is needed to improve compliance of its appointments and appointment-related decisions and to help ensure its sub-delegated managers are making decisions that respect the core and guiding appointment values. The PSC will conduct a follow-up audit within two years to address the compliance audit objective and to assess improvements made to the CBSA's appointment framework.

## Introduction

9. The Canada Border Services Agency (CBSA, Agency) was created on December 12, 2003. The Agency is responsible for providing integrated border services that support national security priorities and facilitate the free flow of people and goods, including food, plants and animals, across the border. The President of the CBSA reports directly to the Minister of Public Safety Canada and controls and manages all matters relating to the Agency.
10. The creation of the Agency required merging of resources and activities from the Customs Branch of Canada Customs and Revenue Agency (CCRA); Intelligence, Interdiction and Enforcement and Port of Entry Immigration Program from Citizen and Immigration (CIC); and Import Inspection at Ports of Entry program from the Canadian Food Inspection Agency (CFIA).
11. CFIA and CCRA were not subject to the *Public Service Employment Act* (PSEA) as they had their own human resources legislative regimes. The integration of large components of CFIA and CCRA to create the CBSA in 2003 required an immediate shift from their separate legislative regimes to the PSEA. The Public Service Commission (PSC) established a Staffing Delegation and Accountability Agreement with the CBSA with specific provisions to enable the Agency to transition to the PSEA. The flexibilities that were granted to them helped to facilitate the transition to the current PSEA in December 2005.
12. The CBSA is a decentralized organization consisting of headquarters and eight regions. The Agency carries out its responsibilities with a workforce of approximately 14 000 employees, including over 7 200 uniformed CBSA officers who provide services at approximately 1 200 points across Canada and at 39 international locations. They manage 119 land-border crossings and operate at 13 international airports and 27 rail sites. Sixty-one of the land-border crossings and 10 of the international airports operate on a 24/7 basis. Border Services Officers (BSO) carry out marine operations at major ports and at numerous marinas and reporting stations. The CBSA administers more than 90 Acts, regulations and international agreements, many on behalf of other federal departments and agencies, the provinces, and the territories. The Agency processed over 10 000 staffing transactions during the period of January 2006 to March 2009.
13. The CBSA has been undertaking activities that have significant human resources implications. Two of these initiatives are the Doubling-Up Initiative and the Arming Initiative. The Doubling-Up Initiative aims to ensure that BSOs across Canada do not work alone, even in remote areas. The CBSA is experiencing difficulty staffing BSOs in isolated regions and is experiencing turnover due to competition with other enforcement-type organizations.
14. In 2007, a comprehensive policy foundation related to arming was initiated. The CBSA is moving forward with the implementation of the Arming Initiative that will train and equip 4 800 officers with duty firearms over a period of 10 years. This is a major cultural change for the Agency as it must transition from a non-armed workforce to an armed one.

15. Another challenge facing the CBSA is the need to create a fully classified organizational structure. In 2008-2009, the CBSA converted 10 535 employees from the Program Administration classification group to the newly created Border Services classification group; work descriptions for this classification group were updated. Legacy CCRA job descriptions for other classification groups can still be found in the CBSA.
16. The PSEA provides the statutory basis for a merit-based, non-partisan public service that is professional, representative of Canada's diversity and able to serve Canadians with integrity and in their official language of choice. The preamble of the PSEA articulates the core values of merit and non-partisanship and highlights the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness in the appointment process. Appointments to and within the CBSA are governed by the PSEA and the PSC's Appointment Framework including the instrument of delegation signed with the PSC, the related Agency policies and other governing authorities.
17. The PSC is responsible for the administration of the PSEA. This Act gives the PSC exclusive authority to make appointments to and within the public service, based on merit. It further allows the PSC to delegate its authority for making appointments to departmental and agency deputy heads. It also allows organizations to establish appointment processes according to their particular needs. Managers can initiate and approve appointment processes within their own areas of responsibility, in accordance with sub-delegated authorities. Deputy heads are accountable for adhering to the conditions of their signed instrument of delegation. The President of the CBSA had full delegation authority during the scope of the audit.

## Focus of the audit

18. The objectives of the audit were to determine whether:
  - The Canada Border Services Agency (CBSA, the Agency) had an appropriate framework, systems, and practices in place to manage its appointment activities; and
  - Appointments and appointment processes in the Agency comply with the *Public Service Employment Act* (PSEA), the Public Service Commission's (PSC) Appointment Framework, including the instrument of delegation signed with the PSC, the related Agency policies and other governing authorities.
19. This audit covered the period from January 1, 2006 to March 31, 2009. The PSC's normal approach for addressing the compliance audit objective is to select a sample of appointment files for review during the examination phase of the audit. However, as part of the Agency's Resourcing Monitoring Plan, the CBSA conducted an appointment file review in the fourth quarter of 2008-2009 which identified deficiencies in appointments and appointment-related decisions. As a result, we recognized that an audit of the CBSA's appointment files would be better addressed as part of a follow-up audit. Therefore, our audit effort focused on the human resources framework, including planning, monitoring, and human resources support as the underlying contributing factors of weaknesses found in the appointment files. We will address the compliance audit objective as part of our follow-up audit.
20. Our examination work focused on Headquarters as a result of preliminary findings from the planning phase. The recruitment of Border Service Officers (BSO) was excluded from the scope of the audit due to a series of concurrent investigations of the National BSO Recruitment Program by the PSC. Recruitment of BSOs through collective staffing processes was not part of this audit.
21. For more information on the audit, please refer to the **About the audit** section at the end of this report.

# Observations and recommendations

## Human resources plans continue to evolve

22. Deputy heads are expected to ensure that appointment and appointment-related decisions made in their respective organizations are strategic and in line with current and future human resources requirements. We expected the Canada Border Services Agency (CBSA, the Agency) to have a risk-based, integrated human resources plan with measurable staffing objectives and performance. We also expected oversight of human resources planning and mechanisms to be in place to coordinate staffing decisions and actions, to identify variances from these plans and to identify areas for improvement.
23. We expected the Agency to have corporate human resources plans for each of the fiscal years in the scope of our audit. We found that human resources planning was gradually introduced into the CBSA from 2007 to 2009. Corporate and regional human resources planning commenced in 2007-2008. The corporate human resources plan was part of the Agency's Report on Plans and Priorities and it identified some of the Agency's human resources challenges and initiatives. The 2008-2009 corporate human resources plan demonstrated improvement in the identification of its human resources challenges. It also identified six key human resources priorities in conjunction with their business objectives. One branch, the Innovation Science and Technology Branch, established a plan for fiscal year 2008-2009. The development of human resources plans for other branches commenced for the fiscal year 2009-2010.

### *Staffing direction and measurable performance is improving*

24. We expected the CBSA's human resources plans at the corporate, branch or regional level to provide staffing direction on the staffing results the Agency wanted to achieve. These plans should provide high level indications of how the Agency intends to achieve these results. We also expected the CBSA to develop staffing strategies that described staffing actions that the Agency planned to take to implement the staffing direction.
25. In March 2007, the Agency identified and assessed its organization-wide risks and updated its risk assessment in March 2009. Action plans to address these risks were identified; however, the Agency did not take advantage of this information in the development of its corporate human resources plan. For example, post-secondary recruitment was identified as a staffing strategy for shortage groups such as the Economic and Social Science Services Group, chemists, biologists, and engineers. However, this staffing strategy was not incorporated into the corporate human resources plan.

26. The Public Service Commission's (PSC) Departmental Staffing Accountability Report (DSAR) states that a human resources plan should include performance indicators and expected results for staffing. The PSC's 2007-2008 DSAR findings for the CBSA stated that strategic level objectives related to staffing in the human resources plan were not measurable. The Agency's corporate human resources plan for 2008-2009 indicated the action to be taken and associated measurement criteria. However, we found that the CBSA's human resources plans continue to need improvement in measurable performance to help ensure the Agency meets its current and future needs. The plan did not clearly communicate measurable staffing strategies to implement these priorities. One of the human resources priorities identified by the CBSA was to "enhance the use of technology". However, the Agency did not define how to implement this priority. We found that this and similar statements used in the human resources plans were vague and did not clearly demonstrate how they enable the Agency to achieve its staffing objectives and measure progress.
27. The lack of strategic staffing direction and strategies can result in unplanned appointments. As an example, in October 2008, one branch was faced with the majority of 246 employees ending their acting appointments in December 2008. The branch decided to approve a non-advertised blanket extension of all 246 people in these acting situations. These positions involved a variety of classification groups and levels and varying lengths of time. This would have been less likely to occur if staffing strategies had been identified and planned for in advance.
28. The CBSA's policy on the use of non-advertised appointment processes in other circumstances requires sub-delegated managers to demonstrate how using a non-advertised process is consistent with the branch's human resource plan. Given that only one branch prepared a human resources plan, sub-delegated managers in the other branches would not have been able to comply with the Agency's policy when choosing a non-advertised appointment process.

## **Recommendation 1**

The President of the Canada Border Services Agency should ensure that its integrated human resources plan provides direction to managers and human resources professionals on how to make decisions concerning their staffing activities, by:

- outlining staffing priorities that are strategically linked to organizational risks and business plans;
- providing staffing strategies to guide decisions on when and how to staff positions, based on the *Public Service Employment Act*; and
- providing measurable expected results for staffing.

**The Canada Border Services Agency response:** The CBSA has developed an integrated human resources plan for 2009-2012 that provides direction to managers and HR professionals on the key human resources management priorities that will support Agency business imperatives. As evidenced in the Agency's 2009-2012 Human Resources Management Plan, prepared outside the scope of the audit, some staffing priorities and strategies are included and cover all of the Agency's branches and regions. The Agency already has the tools in place to gather and synthesize this information. These strategies will be clearly articulated for managers and HR professionals through the implementation of the Plan.

As this plan is updated, the Agency will ensure it is expanded upon and encompasses all of the elements of the recommendation. More specifically, the Agency will ensure that the updated version of the 2009-2012 Human Resources Management Plan outlines staffing priorities that are linked to organizational risks and business plans, and provides staffing strategies to guide decisions on when and how to staff positions, as well as measurable expected results for staffing.

By developing measurable staffing priorities and strategies, the CBSA will ensure a stronger planning process that will inevitably strengthen its overall performance.

## Staffing practices, controls and monitoring

### *Resourcing Monitoring Framework exists and needs to be fully implemented*

29. We expected that the CBSA would monitor appointments to ensure that they respect the requirements of the *Public Service Employment Act* (PSEA), other governing authorities and the instrument of delegation signed with the PSC. The PSC has established the Staffing Management Accountability Framework (SMAF) with indicators to determine how delegated appointment authorities are being conducted. Deputy heads are required to demonstrate to the PSC that their organization's staffing system meets mandatory indicators identified in the SMAF.
30. A key element of the SMAF is Organizational Accountability for Results, according to which deputy heads are expected to establish their own monitoring practices and to make improvements where deficiencies are identified. We expected organizations to conduct their monitoring program at the strategic and transactional levels. Strategic monitoring helps ensure the Agency's staffing programs and activities are well managed, and that suitable management practices and controls are in place and working. This monitoring is an ongoing process of analyzing qualitative and quantitative information on current and past staffing results and assessing staffing management and performance including risk assessment. Oversight is also required to identify corrective action early in order to manage and minimize risk and improve staffing performance. Transactional monitoring helps ensure individual appointments and appointment-related decisions comply with the PSEA and the PSC Appointment Framework.

## *Monitoring of the Appointment Framework*

31. We expected that the Agency would establish objectives, monitor the performance against these objectives and take the necessary corrective action when deficiencies are identified. We found that the CBSA had established a Resourcing Monitoring Framework and Plans for 2008-2009 and 2009-2010 to meet the President's obligation to oversee the Agency's staffing system and to make adjustments, as required.
32. The Resourcing Monitoring Framework outlines the expectations and identifies the types of activities to be conducted including a risk analysis process and a variety of cyclical and ongoing activities. The CBSA's Resourcing Monitoring Framework outlined the expectations for how monitoring activities were to be conducted and from which their yearly monitoring plans were established. The Resourcing Monitoring Framework and Plans included the required monitoring elements according to the mandatory SMAF measures and the policy requirements of both the PSC and the Agency.
33. The President of the Agency is responsible for the framework and has a Human Resources Committee (HRC) which has a mandate of overseeing the organization and management of human resources. Therefore, we expected that the HRC would perform an active oversight role with respect to the resourcing monitoring framework. However, we did not find documented evidence that the HRC performed its monitoring role. The HRC did not ask for the quarterly monitoring reports or follow-up on the status of required action identified by the PSC in its DSAR findings. We found that the HRC's records of decision identified staffing issues to be raised at future meetings, but follow-up of these issues were not documented in subsequent meetings.
34. We found that the Agency did not fully implement its 2008-2009 Monitoring Plan. Certain mandatory measures were not monitored even though the Agency identified them as "high risk" areas in its Monitoring Plan. We also found that the PSC, in two successive DSAR reports (2006-2007 and 2007-2008), and the Agency's own Internal Audit Report in May 2008 recommended that the CBSA should compare actual staffing activity to planned activity. Management's draft response to the internal audit was that their intent was to monitor the effectiveness of the human resources planning process as a whole, rather than considering variances to the staffing of individual positions. We found that this response did not fully address this recommendation.

### **Recommendation 2**

The President of the Canada Border Services Agency should ensure that its Resourcing Monitoring Framework is fully implemented. This will assist the Agency in assessing its staffing management practices, performance and controls, and making adjustments, as required, to achieve the Agency's human resource objectives.

**The Canada Border Services Agency response:** The CBSA agrees that its Resourcing Monitoring Framework should be fully implemented. The framework will be revised to take into account the findings of this audit and to strengthen the requirements for reporting to senior management. As part of this process, the roles and responsibilities of the Agency's Human Resources Committee (HRC) with respect to monitoring will be reviewed and revised, as necessary. In addition, any required actions identified by the PSC in its DSAR findings will be addressed.

Also, file reviews were conducted in four of the eight regions. A summary of all of the 2008-2009 monitoring findings will be presented to senior management in the fall of 2009.

In 2009-2010, the Agency will ensure that all areas identified as "high risk" are monitored. The CBSA has already developed the tools to compare actual staffing activity to planned activity and will report on the results in its 2009-2010 DSAR.

### *Departmental review of appointment files signals progress in monitoring*

35. We found that the CBSA did implement some components of its Resourcing Monitoring Plan. It conducted an appointment file review for the Staffing Operations Unit in Headquarters and three regions in the fourth quarter of 2008-2009. The PSC received the Agency's draft findings for its appointment file review of the Staffing Operations Unit in Headquarters. The information we received from the Agency was based on a sample of 205 files.
36. The results from the Agency's file review noted deficiencies in the demonstration of merit and in the guiding values of fairness, transparency, access and representativeness. For example, in one branch the Agency found appointment files where essential qualifications and conditions of employment were not fully met. At the time of the audit, the Agency had not completed the development and implementation of its action plan to rectify the problems identified through its review. Conducting appointment file reviews is a good practice that could greatly benefit other departments and agencies.

### **Recommendation 3**

The President of the Canada Border Services Agency should provide the Public Service Commission with the Agency's action plan resulting from its appointment file review. This action plan should describe the actions to be taken including corrective measures, accountabilities, timelines and how progress of implementation of the action plan will be monitored.

**The Canada Border Services Agency response:** The CBSA agrees to provide the PSC with the Agency's action plan to address the findings of its appointment file review. The plan will describe corrective measures and other actions to be taken. It will also include a description of accountabilities, timelines and the methodology for monitoring progress made in the implementation of the action plan. The action plan will be communicated to all regions and branches in order to ensure full implementation across the Agency.

*It should be noted that CBSA has been proactive in addressing the deficiencies in the demonstration of merit and in the application of the guiding values, which were found during the 2008-2009 monitoring exercise. For example, the Agency has issued information bulletins on a range of staffing issues such as non-advertised appointments identified as a result of monitoring.*

## **Mechanisms that support adherence to the Appointment Delegation and Accountability Instrument need improvement**

### *Sub-delegation authorities for non-advertised appointment processes should be clarified*

37. The Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) identifies the appointment and appointment-related authorities being delegated, the authorities deputy heads may sub-delegate, the conditions of the delegation, and accountability. In accordance with the ADAI, deputy heads are expected to ensure that those to whom they sub-delegate are and remain competent to exercise their appointment and appointment-related authorities, have a clear description of their roles and responsibilities in relation to the sub-delegated appointment authorities, and have access to necessary training. Deputy heads must also ensure that sub-delegated employees have access to a human resources specialist whose expertise in the Appointment Framework has been validated by the PSC.
38. We found that the Agency had a sub-delegation instrument that outlined the roles and responsibilities for those who are sub-delegated in relation to the appointment and appointment-related authorities being sub-delegated to them. The criteria the Agency used to determine which positions could receive sub-delegated authority were based on the roles and responsibilities of the position, as well as the reporting relationships of the position.
39. We found that the sub-delegation instrument did not clearly identify that there was an exception requiring a higher level of delegation for non-advertised appointments. The exception, requiring vice-presidential approval, was embedded deeper in the document. The Agency found in its appointment file review deficiencies in the application of the non-advertised appointment authorities of its sub-delegation instrument.

### *Additional training for sub-delegated managers is needed*

40. In accordance with the ADAI, the deputy head must ensure that managers are and remain competent to carry out their delegated responsibilities. We expected that sub-delegated managers would have received the necessary training and have access to the appropriate tools and advice to exercise their appointment authorities to ensure they have the necessary knowledge and skills to meet this condition. We found that managers have to complete the Agency's sub-delegation training in order to obtain sub-delegated authorities.

41. Of the human resources advisors we interviewed, we found that they identified a need for additional training. The training of sub-delegated managers was conducted by a human resources advisor and it had been reduced from a one-day session to a half-day session, depending on the number of attendees and their previous knowledge and experience with staffing in the public service. However, there was no systematic analysis of how well sub-delegated managers were carrying out their sub-delegated authorities, nor was there consultation with the Agency's Human Resources Committee to support the reduction in the length of training.

#### **Recommendation 4**

The President of the Canada Border Services Agency should establish an evaluation process to help identify training requirements for sub-delegated managers to ensure that those who are sub-delegated are and remain competent to exercise their appointment and appointment-related authorities.

*The Canada Border Services Agency response: The CBSA recognizes the need to establish an evaluation process to help identify training requirements for sub-delegated managers to ensure that those who are sub-delegated are and remain competent to exercise their appointment and appointment-related authorities.*

*The CBSA is currently reviewing and standardizing its sub-delegation course to ensure the delivery of consistent information throughout the Agency. This training will be approved by senior management before its implementation. In addition, the development of on-line sub-delegation courses is being researched to increase the accessibility of training to managers. The Agency will also introduce a mandatory refresher course to ensure that sub-delegated managers remain competent.*

*The CBSA is in the process of reviewing and revising its Staffing Sub-delegation Instrument in order to highlight, where necessary, the level of sub-delegation required for non-advertised processes and to ensure that managers clearly understand their responsibilities. Furthermore, the Agency will identify trends in the use of sub-delegated authorities by monitoring appointment files, analyzing the nature of Public Service Staffing Tribunal complaints and decisions, and discussing these matters with Human Resources Advisors in the regions. The identification of such trends will allow the Agency to target those areas of staffing where sub-delegated managers might need additional training or support.*

*The CBSA will also ensure that tools, training and oversight mechanisms, such as monitoring, are available to support adherence to the ADAI.*

## *Sub-delegated managers need reliable access to human resources advice*

42. Sub-delegated managers liaise with two organizations within the Agency that provide human resources services, which are Branch Management Services Units (BMSU) and the Staffing Operations Unit in Headquarters. The BMSUs provide administrative support and a coordination function between the sub-delegated manager and the human resources advisor. The Staffing Operations Unit in Headquarters provides the technical advice and guidance to sub-delegated managers.
43. We found that the documented roles and responsibilities of the BMSUs were not as clearly defined as those of the human resources advisors and sub-delegated managers. Of the human resources advisors we interviewed, they expressed concern with sub-delegated managers going to a BMSU for staffing advice, that BMSUs were slowing down the appointment process and that human resources advisors were not involved soon enough in the appointment process. Human resources advisors also stated that BMSU staff give advice contrary to the advice of human resources advisors. Sub-delegated managers noted that human resources involvement was not proactive. Representatives from BMSUs stated that they refer the sub-delegated managers to human resources for advice on staffing matters. However, we found inconsistencies on what BMSUs consider to be staffing advice.

### **Recommendation 5**

The President of the Canada Border Services Agency should clarify roles and responsibilities for appointment and appointment-related activities between Branch Management Services units and the Human Resources Branch to help ensure that sub-delegated managers have timely access to appropriate human resources advice.

*The Canada Border Services Agency response: The CBSA agrees that Branch Management Services Units (BMSU) and Human Resources Branch roles and responsibilities for appointment and appointment-related activities have not been clearly defined. The Human Resources Branch has been working with its various stakeholders to establish new BSMU work descriptions and is in the process of establishing a new BMSU organizational structure that will include the development of clearly defined roles and responsibilities. Significant progress has already been made (e.g. new work descriptions have been written) and the Agency expects this to be completed by end of the fiscal year 2009.*

*The Human Resources Branch is currently working on the development of work flow processes for all types of staffing actions for its new e-recruitment tool, which will be implemented in the next fiscal year. This new electronic tool will include a checks and balances feature that will ensure authorities are used appropriately.*

*A Staffing Guide for Managers is also being developed that will outline the roles and responsibilities of the various players involved in a staffing action.*

*In addition, the CBSA's internal website is currently being updated to help market staffing services to managers and provide them with key information and tools to support them in meeting their human resource requirements.*

*The above-mentioned initiatives, as well as the training received by HR Advisors through the Personnel Administration Development and Apprenticeship Program, will ensure that the CBSA's sub-delegated managers have timely access to appropriate human resources advice.*

### ***More human resources advisors need to pass the Appointment Framework Knowledge Test***

44. Under the ADAI, deputy heads must ensure that sub-delegated managers have access to a human resources advisor whose expertise in the Appointment Framework has been validated by the PSC. The PSC validates human resources advisors through the Appointment Framework Knowledge Test (AFKT). All branches, except for one, had at least one human resources advisor assigned to them who had passed the AFKT.
45. We found that the CBSA had implemented a Personnel Administration Development and Apprenticeship Program (PEDAP) in February 2008 to help build its human resources capacity. The Agency encouraged the PEDAP participants to pass the AFKT, although the PEDAP did not require successful completion of the AFKT. Human resources advisors indicated that there was no pressure to complete the AFKT.
46. The Agency had put in place this developmental program to help ensure that it was meeting the requirement that sub-delegated managers have access to human resources advisors validated by the PSC, as set out in its ADAI. We found that, as of May 2009, 58% of human resources advisors in the Staffing Operations Unit in Headquarters had passed the AFKT.

### **Recommendation 6**

The President of the Canada Border Services Agency should require successful completion of the Appointment Framework Knowledge Test within the Personnel Administration Development and Apprenticeship Program to support sub-delegated managers having access to a human resources specialist whose expertise in the Appointment Framework has been validated by the Public Service Commission.

**The Canada Border Services Agency response:** The CBSA agrees that the Human Resources Advisors within the staffing stream of the Personnel Administration Development and Apprenticeship Program should successfully complete the AFKT prior to graduating from this program and will modify the Program to introduce this mandatory requirement. The Agency will also ensure that all participants who have graduated since the implementation of the Program have successfully completed the AFKT. All current participants will be scheduled to write the AFKT prior to their graduating from the Program. As the testing is scheduled by the Human Resources Branch, the monitoring of this mandatory requirement will be easily achieved.

## Conclusion

47. The Canada Border Services Agency (CBSA, the Agency) has been making progress in its human resources planning process and needs to improve its human resources plans in the areas of staffing direction and measurable performance. This will assist management in dealing with identified gaps to meet current and future needs.
48. The Agency developed a Resourcing Monitoring Framework in 2008-2009, which includes the mandatory monitoring as required by the Public Service Commission (PSC). the CBSA has conducted some of the monitoring activities identified in the Framework. However, the Agency needs to fully implement its Framework.
49. The CBSA established sub-delegation training for managers and developed a sub-delegation of authority instrument in accordance with its Appointment Delegation Accountability Instrument. It also had developed a professional development and apprenticeship program for human resources advisors. We found that some areas within the training programs and the sub-delegation of authority instrument need improvement.
50. In light of the significant challenges the CBSA has undergone since its creation in December 2003, the Agency has progressed in the establishment and implementation of human resources systems, practices and frameworks to help manage its public service appointment activities. Additional investment in the areas of planning, monitoring, training and human resources support is required. This should result in improved compliance of the Agency's appointments and appointment-related decisions and will help ensure its sub-delegated managers are making decisions that respect the core and guiding appointment values. The PSC will conduct a follow-up audit within two years to address the compliance audit objective and to assess improvements made to the CBSA's appointment framework.

## Overall response of entity

*In view of the findings and recommendations brought forth in this audit, the Canada Border Services Agency (CBSA), as part of its ongoing commitment to enhance its performance, will review its staffing policies, guidelines and practices to ensure that they address the issues identified in this report.*

*The CBSA will be proactive and request that an internal audit of its staffing processes be scheduled. The Agency will also prepare an action plan to ensure that the audit recommendations are achieved and communicated to its HR staffing community across the country.*

# About the audit

## Objectives

The audit objectives were:

- To determine whether the Canada Border Services Agency (CBSA, Agency) had an appropriate framework, systems, and practices in place to manage its appointment activities; and
- To determine if appointment and appointment processes in the CBSA complied with the *Public Service Employment Act* (PSEA), the Public Service Commission's (PSC) Appointment Framework including the instrument of delegation signed with the PSC, the related departmental policies and other governing authorities.

## Scope and approach

The audit covered the period from January 1, 2006 to March 31, 2009.

Planning work was conducted from November 2008 to March 2009. Audit activities consisted of interviews with management and staff across the Agency as well as focus groups in Headquarters, the Atlantic region and the Greater Toronto Area. Document analysis relating to human resources management and the CBSA's monitoring practices; and review of a sample of appointment files were also carried out.

The sample of appointment files reviewed was based on an analysis of where the staffing transactions were processed, comments from senior management during preliminary interviews, and random sampling. The sample consisted of 15 appointment files from four different geographical locations (Headquarters, Windsor St. Clair, Atlantic and Pacific):

- Four advertised selection processes (three external advertised and one internal advertised); and
- Eleven non-advertised processes (two external non-advertised and nine internal non-advertised acting appointments).

Examination work was conducted from April to May 2009. Additional interviews and document analyses were performed. In the planning phase of the audit, we identified weaknesses in the CBSA's appointment files. The CBSA was undertaking an appointment file review in the fourth quarter of 2008-2009 that identified a variety of deficiencies. As a result, we recognized that an audit of the CBSA's appointment files would be better addressed as part of a follow-up audit.

Therefore, our audit effort focused on the human resources framework including planning, monitoring and human resources support as the underlying contributing factors of the appointment file weaknesses. We will address the compliance audit objective as part of our follow-up audit.

As a result of preliminary findings from the survey phase, examination work focused on Headquarters. Headquarters processes approximately 50% of the organization's staffing transactions and has the largest human resources unit in comparison with the regions. It also has the highest human resources-client ratio, the largest number of clients and the highest risk of turnover (both in human resources and other staff), and has branch management services.

The recruitment of Border Service Officers (BSO) was excluded from the scope of the audit due to a series of concurrent investigations of the National BSO Recruitment Program by the PSC.

## Criteria

We drew the following audit criteria from the *Public Service Employment Act*; the *Public Service Employment Regulations*; the PSCs Appointment Policies; the policies established by the CBSA; the Staffing Management Accountability Framework; and the Appointment Delegation and Accountability Instrument signed by the President of the CBSA and the President of the PSC.

We expected that the CBSA would have established a management framework for appointments and appointment-related decisions which ensures that:

- Human resources planning is integrated with business planning; risks and objectives are communicated and supported by appointment-related policies and strategies;
- Agency sub-delegation authorities and policies are consistent with the PSEA and the Agency's appointment framework; roles, responsibilities and accountabilities are understood and accepted;
- Mechanisms are in place to ensure that stakeholders have the necessary knowledge and skills to carry out their appointment-related responsibilities, to provide relevant and timely information for decision making and to facilitate decisions and actions;
- Appointments and appointment processes are monitored and assessed to identify and explain variances from plans and to identify areas for improvement; appropriate action is taken as needed; and
- Appointments and appointment processes are consistent with related planning documents and respect the core values of merit and non-partisanship and the guiding values of fairness, access, transparency and representativeness.

## Audit team

**Acting Vice-President, Audit, Evaluation and Studies Branch:**

Jean Ste-Marie

**Director General, Departmental Audits Directorate:**

Dena Palamedes

**Director, Departmental Audits Directorate:**

Darren Horne

**Audit Manager:**

Joyce Heenan

Gabrielle Smith

**Auditors:**

Cheryl Benoit-Cameron

Robert Downey

Roberto Fernandez

Najla Mir

Cathy Rodrigue

Maureen Slater

# Glossary

## Access (Accessibilité)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that persons from across the country have a reasonable opportunity, in their official language of choice, to apply and to be considered for public service employment.

## Acting appointment (Nomination intérimaire)

The temporary promotion of an employee.

## Appointment (Nomination)

An action taken under the *Public Service Employment Act* to hire or promote someone.

## Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) (Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination – IDRN)

The formal document by which the PSC delegates its authorities to deputy heads. It identifies authorities, any conditions related to the delegation and sub-delegation of these authorities and how deputy heads will be held accountable for the exercise of their delegated authorities.

## Appointment Framework (Cadre de nomination)

Sets out expectations for deputy heads when designing their staffing systems to ensure they respect legislative requirements and values guiding staffing in the public service. The framework has three components: appointment policy, delegation and accountability.

## Appointment Framework Knowledge Test (AFKT) (Examen de connaissances sur le Cadre de nomination – ECCN)

A test developed by the PSC to assess Human Resources (HR) specialists' knowledge of the PSC Appointment Framework and the related legislation. A condition of delegation is that deputy heads ensure that those to whom authority is sub-delegated have access to HR specialists whose knowledge of the Appointment Framework has been validated by the PSC.

## Appointment policy (Lignes directrices en matière de nomination)

Under the *Public Service Employment Act*, the PSC can establish policies on making and revoking appointments and taking corrective action. The PSC has a number of policies on specific subjects that correspond to key decision points in appointment processes and should be read in conjunction with the *Public Service Employment Regulations*.

## Area of selection (Zone de sélection)

The geographic, occupational, organizational and/or employment equity criteria that applicants must meet in order to be eligible for appointment that provides reasonable access to internal and external appointments and a reasonable area of recourse for internal non-advertised appointments. A national area of selection is prescribed by the PSC for certain external appointment processes.

**Audit (Vérification)**

An objective and systematic examination of activities that provide an independent assessment of the performance and management of those activities.

**Classification (Classification)**

The occupational group, sub-group (if applicable) and level assigned to a position.

**Collective staffing process (Processus de dotation collective)**

An approach that allows for one staffing process to fill several similar positions within or between departments and agencies, as opposed to several individual processes.

**Corrective action (Mesures correctives)**

A process aimed at correcting an error, omission or improper conduct that affected the selection of the person appointed in an appointment process, or to address situations where an employee has engaged in an inappropriate political activity.

**Departmental Staffing Accountability Report (DSAR) (Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation – RMORCD)**

A periodic report that organizations provide to the PSC on the management and results of their staffing operations. The DSAR asks questions based on the Staffing Management Accountability Framework and the appointment values.

**Employee (Fonctionnaire)**

A person employed in the part of the public service to which the PSC has exclusive authority to make appointments.

**Essential qualifications (Qualifications essentielles)**

Qualifications necessary for the work to be performed and that must be met in order for a person to be appointed. These include education, experience, occupational certification, knowledge, abilities and skills, aptitudes, personal suitability and official language proficiency.

**External appointment process (Processus de nomination externe)**

A process in which persons may be considered, whether or not they are employed in the public service.

**Fairness (Justice)**

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that decisions be made objectively and free from political influence or personal favouritism, that policies and practices reflect the just treatment of persons, and that persons have the right to be assessed in their official language of choice.

**Fiscal year (Année financière ou exercice financier)**

April 1 to March 31, for the public service.

**Indicator** (Indicateur)

A quantification or qualification characteristic that is measured to assess the extent to which an expected result is achieved and which is used to predict the health of the federal public service appointment system.

**Internal appointment process** (Processus de nomination interne)

A process for making one or more appointments for which only persons employed in the public service may be considered.

**Investigation** (Enquête)

An inquiry into an alleged violation of the *Public Service Employment Act* or the *Public Service Employment Regulations*.

**Merit** (Mérite)

One of the core values of the *Public Service Employment Act*. An appointment is made on the basis of merit when a person appointed meets the essential qualifications for work to be performed, as established by the deputy head, including official language proficiency. The sub-delegated manager may also take into account any current or future asset qualifications, operational requirements and organizational needs.

**Merit criteria** (Critères de mérite)

Essential qualifications as well as other merit criteria. Essential qualifications are those necessary for the work to be performed; they must be met in order for a person to be appointed. The other merit criteria can include any additional current or future asset qualifications, operational requirements or organizational needs, as established by the deputy head. The sub-delegated manager decides whether to apply the other criteria when making an appointment.

**Non-advertised appointment process** (Processus de nomination non annoncé)

An appointment process that does not meet the criteria for an advertised appointment process.

**Non-partisanship** (Impartialité politique)

One of the core values of the *Public Service Employment Act*, non-partisanship ensures that appointments and promotions to and within the public service are made free from political influence and supports the capacity and willingness of employees to serve governments, regardless of political affiliation. See also Political activity.

**Organizations** (Organisations)

In this report, the term "organizations" refers to federal government departments and agencies.

**Post-Secondary Recruitment (PSR)** (Programme de recrutement post secondaire – RP)

A program managed by the PSC, that supports organizations wanting to recruit post-secondary graduates from across the country into entry-level positions. The program has two components: a general inventory and a targeted approach through which organizations can advertise specific job opportunities or career choices.

**Public service** (Fonction publique)

As defined by the *Public Service Employment Act*, the departments named in Schedule I to the *Financial Administration Act*, the organizations named in Schedule IV to that Act, and the separate agencies named in Schedule V to that Act.

**Recruitment** (Recrutement)

Hiring from outside the public service.

**Representativeness** (Représentativité)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act* requiring that appointment processes be conducted without bias and without creating systemic barriers in order to help achieve a public service that reflects the Canadian population it serves.

**Resourcing** (Ressourcement)

External and internal appointment activities.

**Staffing Direction** (Les orientations en matière de dotation)

Defined as the results that the organization wants to achieve, and may include strategic or high-level indications of how the organization intends to achieve these results. It is expressed in statements from senior management in the HR plan which set expectations for staffing decisions that will likely be made.

**Staffing Management Accountability Framework (SMAF)** (Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation – CRGD)

The SMAF sets out the PSC's expectations for a well-managed appointment system and the reporting requirements of deputy heads to the PSC. It serves as the basis for measuring key success factors and the achievement of results and appointment values.

**Staffing Strategy** (Stratégie de dotation)

A staffing strategy describes staffing actions that the organization plans to take to implement the staffing direction of senior management as stated in the HR plan. It describes the how, what and when to achieve the staffing direction.

**Sub-delegated manager** (Gestionnaire subdélégué)

A person to whom a deputy head has subdelegated, in writing, the authority to exercise specific appointment and appointment-related authorities which have been delegated to the deputy head by the PSC.

**Transparency** (Transparence)

One of the guiding values of the *Public Service Employment Act*, requiring that information about strategies, decisions, policies and practices be communicated in an open and timely manner.







auxquelles doivent satisfaire tous les candidats pour être admisibles à un processus de nomination. Critères géographiques, organisations ou professions ou critères d'équité en matière d'emploi

#### Zone de sélection (Area of selection)

et de la gestion de ces activités. Examen objectif et systématique des activités donnant lieu à l'évaluation indépendante des résultats

#### Vérification (Audit)

et les candidats quant aux pratiques et décisions en matière de dotation. Valeur de dotation de la fonction publique visant une communication franche avec les fonctionnaires

#### Transparence (Transparency)

orientations en matière de dotation et à quel moment celles-ci sont atteintes. Une stratégie de dotation décrit les activités de dotation que l'organisation prévoit exercer pour mettre en œuvre les orientations en matière de dotation de la haute direction, tel qu'il est énoncé dans le plan des ressources humaines. Elle décrit comment faire et quoi faire pour atteindre les

#### Stratégie de dotation (Staffing Strategy)

Extrêmeur de la fonction publique, tandis que la dotation consiste à pourvoir un poste à l'intérieur d'Englobe le recrutement et la dotation; le recrutement renvoie à l'embauche de personnes de la fonction publique.

#### Recrutement (Recruiting)

La composition de la fonction publique doit être le reflet de celle du marché du travail au Canada. Représenter (Representativeness)

Embauche à l'extrême de la fonction publique.

#### Recrutement (Recruitment)

Rapport périodique que les organisations transmettent à la Commission de la fonction publique concernant la gestion et les résultats de la dotation à l'échelon du ministère ou de l'organisme; (CFP) ce rapport constitue la réponse aux questions posées par la CFP; lesquelles sont fondées sur le Cadre de responsabilité en gestion de la dotation et sur les valeurs de nomination.

#### Stafing Accountability Report – DSA(R)

Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation – RMORCD (Departmental

Qualifications essentielles (Essential qualifications) Qualifications requises pour exercuter un travail auxquelles une personne doit satisfaire pour être nommée à un poste. Les autres critères de mérite sont les qualifications constituant un tout, les exigences opérationnelles ou les besoins organisationnels établis par l'administrateur général.

Programme de recrutement postsecondaire (Post-Secondary Recruitment Program) Programme qui procure aux organisations la latitude nécessaire pour recruter du personnel étudiant (postsecondaire) à des postes de niveau d'entrée et intermédiaire.

Processus de nomination interne (Internal appointment process)	Processus auquel peuvent prendre part les fonctionnaires et les personnes de l'extérieur de la fonction publique.	Processus de nomination unique aux personnes employées dans la fonction publique.	Processus de nomination non annoncée (Non-advertised appointment process)	Processus de nomination qui ne répond pas aux critères relatifs à un processus de nomination annoncée.
Processus de nomination collective (Collective staffing process)	Processus qui définit les besoins actuels et futurs en ressources humaines d'une organisation afin au sein des ministères et organismes (ou entre eux), par opposition à plusieurs processus individuels.	Processus grâce à laquelle un processus unique de dotation permet de pourvoir des postes similaires au sein des ministères et organismes (ou entre eux), par opposition à plusieurs processus individuels.	Processus de nomination externe (External appointment process)	Processus auquel peuvent prendre part les fonctionnaires et les personnes de l'extérieur de la fonction publique.
Processus de nomination intermédiaire (Acting appointment)	Affection temporaire d'un fonctionnaire aux fonctions d'un poste qui constituerait une promotion si le fonctionnaire obtient une nomination à ce poste.	Affection temporaire d'un fonctionnaire aux fonctions d'un poste qui constituerait une promotion si le fonctionnaire obtient une nomination à ce poste.	Processus qui définit les besoins actuels et futurs en ressources humaines d'une organisation afin au sein des ministères et organismes (ou entre eux), par opposition à plusieurs processus individuels.	Processus qui définit les besoins actuels et futurs en ressources humaines d'une organisation afin au sein des ministères et organismes (ou entre eux), par opposition à plusieurs processus individuels.
Processus correctives (Corrective action)	Mesure prise en vertu de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> pour nommer un titulaire d'un poste de la fonction publique ou à un niveau professionnel donné. Une nomination à la fonction publique (nomination externe) est la nomination d'une personne issue du grand public, ou d'une fonction publique.	Mesure prise en vertu de la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i> pour nommer un titulaire d'un poste de la fonction publique ou à un niveau professionnel donné. Une nomination à la fonction publique (nomination externe) est la nomination d'une personne issue du grand public, ou d'une fonction publique.	Nomination intermédiaire (Acting appointment)	Nomination intermédiaire (Acting appointment)
Processus qui vise à corriger une erreur, une omission ou une façon de faire inadéquate qui a influé sur la sélection d'une personne faisant l'objet d'une nomination ou d'une proposition de nomination dans le cadre d'un processus de nomination.	Processus qui vise à corriger une erreur, une omission ou une façon de faire inadéquate qui a influé sur la sélection d'une personne faisant l'objet d'une nomination ou d'une proposition de nomination dans le cadre d'un processus de nomination.	Processus qui vise à corriger une erreur, une omission ou une façon de faire inadéquate qui a influé sur la sélection d'une personne faisant l'objet d'une nomination ou d'une proposition de nomination dans le cadre d'un processus de nomination.	Processus correctives (Corrective action)	Processus correctives (Corrective action)
Merite (Merit)	Le mérite est à la base de la nomination lorsqu'e la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, telles que les a établi l'administrateur général, y compris la compétence dans les langues officielles. Le gestionnaire subdélégué peut également prendre en considération les qualifications considérées comme un atout pour le travail, à l'heure actuelle ou à l'avenir, toute exigence opérationnelle ainsi que tout besoin organisationnel actuel ou à venir.	Le mérite est à la base de la nomination lorsqu'e la personne nommée possède les qualifications essentielles pour le travail à accomplir, telles que les a établi l'administrateur général, y compris la compétence dans les langues officielles. Le gestionnaire subdélégué peut également prendre en considération les qualifications considérées comme un atout pour le travail, à l'heure actuelle ou à l'avenir, toute exigence opérationnelle ainsi que tout besoin organisationnel actuel ou à venir.	Merite (Merit)	Merite (Merit)

**Fonctionnaire ou effectif (Employee or population)**  
 Personne employée au sein d'une organisation de la fonction publique au sein de laquelle la Commission de la fonction publique a le pouvoir exclusif d'effectuer des nominations; l'effectif comprend les employés à temps partiel et les étudiants, mais non le personnel occasionnel.

**Fonction publique (Public service)**  
 Les ministères ou autres organisations mentionnées à l'Annexe I (Parties I et II) de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

**Imparitaire politique (Non-partisan)**  
 Une des valeurs de la fonction publique pronant la nomination et la promotion de fonctionnaires de manière objective, exempte de toute influence politique.

**Gestionnaire subdélégué (Sub-delegated manager)**  
 Personne à qui l'administrateur général a délégué, par écrit, l'autorité d'exercer des pouvoirs en matière de nomination et les pouvoirs connexes.

**Indicateur (Indicator)**  
 Indice quantitatif ou qualitatif utilisé pour évaluer dans quelle mesure un résultat prévu est atteint et pour constater l'état du système de nomination de la fonction publique fédérale.

**Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination – IDRN**  
 Design tous les pouvoirs délégués ainsi que les conditions relatives à la délégation et à la subdélégation de ces pouvoirs; détermine également la façon dont les administrateurs généraux devront rendre compte de l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués.

**(Appel)ment Délégation and Accountability Instrument – ADAI)**

**Justice (Fairness)**  
 Valeur qui fait appel à des décisions objectives, sans favoritisme personnel, à l'aide de lignes directrices et de pratiques qui imposent un traitement juste et équitable envers les fonctionnaires directrices et de pratiques relatives à la haute direction dans un plan de ressources humaines.

**Les orientations en matière de dotation (Staffing Direction)**  
 Se dessinent comme les résultats que souhaite atteindre l'organisation et peuvent inclure des indications stratégiques ou de haut niveau sur la façon dont l'organisation entend atteindre ces résultats. Ce sont des enonces formulés par la haute direction dans un plan de ressources humaines qui établissent les attentes relatives aux décisions qui seront probablement prises en ce qui a trait à la dotation.

**Lignes directrices en matière de nomination (Appointment policies)**  
 En vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, la Commission de la fonction publique a le pouvoir d'établir des lignes directrices sur la façon de faire, de revoyer des nominations et de prendre des mesures correctives. Les administrateurs généraux sont tenus de respecter ces lignes directrices.

## Glossaire

Accessibilité (Access)

Valleur de la fonction publique qui offre une possibilité raisonnable de poser sa candidature et

de la voir prise en compte pour un emploi au sein de la fonction publique.

Année financière ou exercice (Fiscal year)

Periode s'échelonnant du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars, dans l'administration publique.

Cadre de nomination (Appointement Framework)

Guide les administrateurs généraux dans la mise sur pied de systèmes de dotation adapts

à leurs besoins et fait en sorte qu'ils respectent les exigences législatives et les valeurs de dotation.

Le Cadre compte trois composantes: les lignes directrices en matière de nomination, la délégation

et la responsabilisation.

Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation - CRGD (Staffing Management Framework - SMAF)

Instrument élabore en vue de soutenir l'obligation reditonnelle de l'administrateur général

relativement à la façon dont il exerce ses pouvoirs de dotation. Le CRGD comprend cinq indicateurs :

gouvernance, planification, lignes directrices, communication et contrôle. Ces indicateurs

déterminent les attentes de la Commission de la fonction publique à l'égard d'un système de

nomination bien géré.

Classification (Classification)

Grroupe, sous-groupe (s'il y a lieu) et niveau professionnel attribués à une personne ou à un poste.

Critères de mérite (Merit criteria)

Il s'agit des qualifications requises pour exercer le travail auxquelles une personne doit statufaire avant

de être nommée. Les autres critères de mérite sont les qualifications constituant un atout, les exigences

opérationnelles ou les besoins organisationnels établis par l'administrateur général. Le gestionnaire

à le pouvoir de décider si la personne choisie doit répondre aux autres critères de mérite.

Enquête (Investigation)

Enquête portant sur une présumée violation de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique ou du

Reglement sur l'emploi dans la fonction publique.

Examen de connaissances sur le Cadre de nomination - ECN (Appointement Framework Knowledge Test - AFKT)

Conçu par la Commission de la fonction publique pour valider l'expertise des spécialistes des

ressources humaines en vertu du nouveau Cadre de nomination.

**Équipe de vérification**  
Vice-président intérimaire, Direction générale de la vérification, de l'évaluation et des études :  
Jean Sté-Marie

Directrice générale, Direction des vérifications ministrielles :  
Dena Palamedes

Directeur, Direction des vérifications ministrielles :  
Darren Horne

Gestionnaires de la vérification :

Gabrielle Smith  
Joyce Heenan

Vérificateurs :  
Cheryl Benoit-Cameron  
Robert Downey  
Roberto Fernandes  
Najla Mir  
Cathy Rodriguez  
Maurreen Slater

■ A la suite des conclusions qui ont été tirées de l'étape préliminaire, l'examen a porté sur l'administration centrale. L'administration centrale traite environ 50 % des opérations de dotations de l'organisation, et son service des RH est le plus grand, comparativement aux services offerts en régions. Le service de l'administration centrale présente le plus grand ratio RH/clients, le plus grand nombre de clients et le risque le plus élevé de roulement de personnel, tant pour les RH que pour les autres services. De plus, il héberge les unités des services de gestion de la direction générale.

■ Le recrutement des agents des services frontaliers (ASF) a été exclu de cette vérification en raison d'une série d'enquêtes concourantes de la CFP sur le programme national de recrutement des ASF.

■ Les critères de vérification suivants sont tirés de la LFP, du Règlement sur l'emploi dans la fonction publique, des lignes directrices en matière de nomination de la CFP, des politiques établies par l'ASF, du Cadre de responsabilité en gestion de la direction, et de l'instrument de délegation et de responsabilisation en matière de nomination signé par le président de l'ASF et la présidente de la CFP.

■ LASF était censée instaurer un cadre de gestion portant sur les nominations et les décisions relatives à celles-ci, de manière à faire en sorte que : la planification des RH soit intégrée à la planification des activités courantes, puis que les risques et objectifs soient communiqués et établis par des politiques et des stratégies relatives au nombranagement.

■ Les politiques et les pouvoirs de subdélégation de l'Agence soient conformes à la LFP et au cadre de nomination de l'Agence, et que les rôles, les responsabilités et l'obligation de rendre compte soient compris et acceptés.

■ Des mécanismes soient en place pour veiller à ce que les intervenants aient les connaissances et les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière de nomination, et pour fournir des renseignements pertinents, en temps opportun, qui facilitent la prise de décisions et de mesures.

■ Les nominations et le processus de nomination soient surveillés et évalués, afin de pouvoir repérer et justifier les écarts par rapport aux plans établis, corriger les points à améliorer, et prendre les mesures adéquates, au besoin.

■ Des nominations et processus de nomination correspondent aux documents de planification et les valeurs directrices de justice, d'accessibilité, de transparence et de représentativité.

## Critères

vérfification de suivre.

dossiers de nomination. Nous allons traiter de l'objectif de conformité dans le cadre de notre dossier de nomination. Les principaux facteurs sous-jacents des failles observées dans les RH, qui constituent les principales sources de planification, la surveillance et le support a porté sur le cadre de gestion des RH, notamment la planification de suivre. Par conséquent, notre vérification PASFC sera plus approfondie dans le cadre d'une vérification de suivre. Par conséquent, notre vérification différentes régularités. En l'occurrence, nous estimons qu'un examen des dossiers de nomination de régularités de dossier de nomination au quatrième trimestre de l'exercice 2008-2009, examen qui a révélé de dossiers de nomination non annoncées (deux processus extrêmes et neuf processus internes de nomination intermédiaire non annoncées).

Les travaux d'examen se sont déroulés d'avril à mai 2009. Nous avons effectué des entrevues et relevé des lacunes dans les dossiers de nomination de PASFC. Cette dernière a procédé à l'examen des analyses documentaires additionnelles. À l'étape de planification de la vérification, nous avons relevé des analyses documentaires additionnelles. À l'étape de planification de la vérification, nous avons effectué des entrevues et

- quatre processus de sélection annoncées (trois processus extrêmes et un processus interne annoncées);
- quatre processus de sélection annoncées (deux processus extrêmes et neuf processus internes de nomination intermédiaire non annoncées).

Windзор-St. Clair, Atlantique et Pacifique) : de nomination provenant de quatre régions géographiques différentes (administration centrale, entrevues préliminaires et sur un échantillonnage aléatoire. L'échantillon comportait 15 dossiers d'éroulées les activités de dotation, sur les commentaires régus de la haute direction au cours des dossiers de dossier de nomination de l'échantillon de dossiers de dossier de l'analyse des lieux où se sont L'examen de l'échantillon de dossiers de dossier de l'analyse des lieux où se sont

d'un échantillon de dossiers de nomination. Les régions de l'Atlantique et du Grand Toronto; analyse de documents portant sur la surveillance, et l'examen des ressources humaines (RH) et sur les pratiques de PASFC en matière de surveillance, et l'examen de nomination préliminaires et sur un échantillonnage aléatoire. L'échantillon comportait 15 dossiers d'éroulées les activités de dotation, sur les commentaires régus de la haute direction au cours des dossiers de dossier de nomination de l'échantillon de dossiers de dossier de l'analyse des lieux où se sont

Les travaux de planification se sont déroulés de novembre 2008 à mars 2009. Les activités de vérification ont pris les formes suivantes : entrevues avec des gestionnaires et des membres du personnel à travers l'Agence; groupes de discussion organisés à l'administration centrale et dans

Les travaux de planification se sont déroulés de novembre 2008 à mars 2009. Les activités de vérification ont pris les formes suivantes : entrevues avec des gestionnaires et des membres du

La vérification visait la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 mars 2009.

## Portée et méthode

- si ses nominations et processus de nomination à PASFC étaient conformes à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LFP), au cadre de nomination de la Commission de la fonction publique (CFP) en fonctionnant l'instrument de délégation signé avec la CFP, aux politiques publiques de l'Agence et autres documents en vigueur.
- si l'Agence des services frontaliers du Canada (ASF, l'Agence) possédait un cadre, des pratiques et des systèmes appropriés pour gérer ses activités de dotation;
- si l'Agence des services frontaliers du Canada (ASF, l'Agence) possédait un cadre, des pratiques et des systèmes appropriés pour gérer ses activités de dotation;
- si ses nominations et processus de nomination à PASFC étaient conformes à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LFP), au cadre de nomination de la Commission de la fonction publique (CFP) en fonctionnant l'instrument de délégation signé avec la CFP, aux politiques publiques de l'Agence et autres documents en vigueur.

La présente vérification avait pour but de déterminer :

## Objets

# A propos de la vérification

À la lumière des conclusions et des recommandations relevées dans cette vérification, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASF), dans le cadre de son engagement continu à améliorer son rendement, revisera ses politiques, ses lignes directrices et ses pratiques en matière de dotations et de la vérification soit une vérification interne de ses processus de dotations soit planifiée. L'Agence élaborera aussi un plan d'action pour veiller à ce que les recommandations de la vérification soient mises en place et qu'elles soient distribuées à la communauté de ressources humaines en dotations à travers le pays.

## Réponse globale de l'entité

47. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASF, l'Agence) a fait des progrès dans le domaine de la planification des ressources humaines (RH), et doit continuer d'améliorer ses plans de RH aux chapitres de l'orientation et de l'établissement de cibles de rendement mesurables en matière de dotations. Les gestionnaires pourront ainsi mieux combler les lacunes décelées afin de répondre aux besoins actuels et futurs de l'organisation.

48. L'Agence a établi un cadre de surveillance du ressources pour l'exercice 2008-2009, qui énonce les points à surveiller obligatoirement, conformément aux exigences de la Commission de la fonction publique (CFP). L'Agence doit en achievez la mise en œuvre.

49. L'ASF a élaboré un cours sur la subdelegation destiné aux gestionnaires ainsi qu'un instrument de subdelegation destiné des pouvoirs conformément à son instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination. Elle a également mis sur pied un programme de perfectionnement professionnel et d'apprentissage destiné aux conseillers en RH.

50. A la lumière des difficultés considérables auxquelles l'ASF a dû faire face depuis sa création, en décembre 2003, l'Agence a réalisé des progrès sur le plan de la création et de la mise en œuvre de systèmes, de pratiques et de cadres de travail relatifs aux RH pour aider à gérer ses activités de nomination à la fonction publique. L'Agence devra investir davantage de ressources dans les domaines de la planification, de la surveillance, de la formation et du soutien des RH. Cette mesure permettra d'améliorer la conformité de ses nominations et décisions connexes, et d'aider les gestionnaires subdelegués à prendre des décisions qui respectent les valeurs fondamentales et les valeurs directrices associées à la nomination. La CFP procédera à une vérification de suivie ici deux ans afin de traiter l'objectif de conformité de la vérification et d'évaluer les améliorations apportées au cadre de nomination de l'ASF.

## Conclusion

Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait exiger la réuverte de l'examen de connaissances sur le Cadre de nomination au sein du programme de perfectionnement et d'apprentissage à l'intention des PE (groupe de la gestion du personnel) afin de permettre aux gestionnaires subdelegués de pouvoir compiler sur les conseils d'un spécialiste en ressources humaines, dont les connaissances sur le Cadre de nomination ont été validées par la Commission de la fonction publique.

Reponse de l'Agence des services frontaliers du Canada : LASFC convient que les conseillers en ressources humaines du Programme de développement et d'apprentissage du groupe de la gestion du personnel, doivent réussir l'ECCN pour terminer avec succès ce programme. L'Agence veillera à ce que tous les participants qui ont terminé ce programme depuis sa mise en œuvre réussissent également l'examen. Tous les participants actuels devront passer l'examen avant la fin du programme, qui sera modifiée, et cette exigence obligatoire en sera partie. Fait donc que la Direction générale des ressources humaines est responsable de l'administration de ces examens, le surveilance de cette exigence obligatoire sera aisement assuré.

## Recommandation 6

La Direction générale des ressources humaines travaille actuellement à la mise sur pied d'un processus d'acheminement du travail visant tous les types de mesures de dotation dans le cadre de son nouvel outil de recrutement électronique, en œuvre au cours de la prochaine année financière. Ce nouvel outil électronique offrira une option de fréins et de contrepoints, ce qui permettra de répartir les pouvoirs adéquatement.

Un Guide sur la dotation à l'intention des gestionnaires est en cours d'élaboration qui précisera les rôles et responsabilités des différents joueurs part aux mesures de dotation.

De plus, le site intranet de l'ASF sera mis à jour et présentera les services de dotation aux gestionnaires et leur fournitira les renseignements clés sur les outils nécessaires pour les aider à remplir leurs obligations en matière de ressources humaines.

Grâce aux initiatives susmentionnées et à la formation qu'ont reçue les conseillers en ressources humaines du Programme de développement et d'apprentissage du groupe de la gestion du personnel, l'ASF s'assurera que les gestionnaires subdélégués obtiennent en temps opportun des conseils appropriés en ressources humaines.

44. Un plus grand nombre de conseillers en ressources humaines doivent se soumettre à l'examen de connaissance sur le Cadre de nomination

45. Nous avons constaté que l'ASF a mis en œuvre un programme de perfectionnement et d'apprentissage à l'intention des PE (groupe de la gestion du personnel) en février 2008 en vue de renforcer sa capacité en matière de gestion des ressources humaines. L'Agence a invité les PE participant au programme de perfectionnement à apprendre à passer l'ECCN, bien que le programme n'exige pas la réussite de cet examen. Les conseillers en RH ont indiqué qu'aucune pression n'avait été exercée sur eux pour qu'ils se soumettent à l'ECCN.

46. L'Agence avait instauré ce programme de perfectionnement de manière à assurer que elle respectait l'exigence selon laquelle les gestionnaires subdélégués doivent pouvoir compétir sur les services de conseillers en RH validés par la CFP, conformément à l'IDRN.

Nous avons constaté qu'en mai 2009, 58 % des conseillers en RH de l'Unité des opérations de dotation de l'administration centrale avaient réussi l'ECCN.

42. Les gestionnaires subdélégués traitent avec deux organisations de l'Agence offrant des services de RH, à savoir l'unité des opérations de dotation de l'admission centrale et l'unité des services de RH, qui offre un soutien administratif et exerce une fonction de coordination entre les gestionnaires subdéléguées et les conseillers en RH. L'unité des opérations de dotation de l'admission centrale et l'unité des services de RH, à savoir l'unité des opérations de dotation de l'admission centrale, fournit des conseils techniques et des lignes directrices aux gestionnaires subdéléguées. Il nous est apparu que les rôles et responsabilités documentées de l'USGDG n'étaient pas aussi clairement définis que ceux des conseillers en RH et des gestionnaires subdéléguées. 43. Il nous avions constaté que les USGDG n'avaient pas tous la même notion de ce que constitue un conseil en matière de dotation. Cependant, nous avons constaté que les USGDG n'avaient pas tous matière de dotation. Les gestionnaires subdéléguées au service des RH, pour obtenir des conseils en renvoyaient les représentants de l'USGDG ont par ailleurs déclaré qu'ils des RH n'étaient pas proactive. Les gestionnaires subdéléguées ont fait remarquer que l'approche à ceux du service des RH. Les gestionnaires subdéléguées ont fait remarquer que l'USGDG donnait des conseils contraires RH ont également mentionné que le personnel de l'USGDG donnait des conseils contraires pas mis à contribution suffisamment tôt dans le processus de nomination. Les conseillers en RH ont également mentionné que le personnel de l'USGDG donnait des conseils contraires que l'USGDG ralentissait le processus de nomination, et que les conseillers en RH n'étaient que les gestionnaires subdéléguées demandaient conseil à l'USGDG en matière de dotation, la même notion de ce que constitue un conseil en matière de dotation.

Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait clarifier les rôles et responsabilités des unités de services de nomination et les activités connexes à la nomination des unités de services de gestion et de la direction générale des ressources humaines n'ont pas été intervenues à l'établissement d'une nouvelle structure organisationnelle des unités de services et établissement des rôles et des responsabilités. Des progrès notables ont déjà été réalisés (p. ex. des nouvelles descriptions d'emploi ont été redigées) et l'Agence prévoit le tout terminé à la fin de l'année financière 2009.

44. Response de l'Agence des services frontaliers du Canada : LASFC convient que les rôles et les responsabilités visant les activités de nomination et les activités connexes à la nomination des unités de services de gestion et de la direction générale des ressources humaines n'ont pas été clarifiées. La Direction générale des ressources humaines travaille de concert avec différents intervenants à l'établissement de nouvelles descriptions d'emploi pour les unités de services et établissement précisés. Des programmes notables ont déjà été réalisés (p. ex. des nouvelles descriptions d'emploi ont été redigées) et l'Agence prévoit le tout terminé à la fin de l'année financière 2009.

Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait clarifier les rôles et responsabilités des unités de services de nomination et les activités connexes à la nomination des unités de services de gestion et de la direction générale et de l'unité des responsabilités des unités de services de nomination au chapitre des activités de nomination. Les gestionnaires subdéléguées pourraient assurer que les gestionnaires subdéléguées puissent répondre aux questions connexes, afin de s'assurer que les gestionnaires subdéléguées puissent compter sur de judicieux conseils, en temps opportun, en matière de ressources humaines.

## Recommandation 5

45. Il nous est apparu que les rôles et responsabilités documentées de l'USGDG n'étaient pas aussi clairement définis que ceux des conseillers en RH et des gestionnaires subdéléguées. Les conseillers en RH présentent lors des entrevues ont indiqué qu'ils se souciaient du fait que les gestionnaires subdéléguées demandaient conseil à l'USGDG en matière de dotation, que l'USGDG ralentissait le processus de nomination, et que les conseillers en RH n'étaient pas mis à contribution suffisamment tôt dans le processus de nomination. Les conseillers en RH ont également mentionné que le personnel de l'USGDG donnait des conseils contraires pas mis à contribution suffisamment tôt dans le processus de nomination. Les conseillers en RH ont également mentionné que le personnel de l'USGDG donnait des conseils contraires que l'USGDG ralentissait le processus de nomination, et que les conseillers en RH n'étaient que les gestionnaires subdéléguées demandaient conseil à l'USGDG en matière de dotation, la même notion de ce que constitue un conseil en matière de dotation.

46. Les gestionnaires subdélégués doivent pouvoir compter sur un accès facile à des conseils en matière de ressources humaines à des gestionnaires subdéléguées doivent avoir accès à des conseils en matière de ressources humaines à des gestionnaires subdéléguées. Les gestionnaires subdéléguées traitent avec deux organisations de l'Agence offrant des services de RH, à savoir l'unité des opérations de dotation de l'admission centrale et l'unité des services de RH, qui offre un soutien administratif et exerce une fonction de coordination (USGDG), qui offre un soutien administratif et exerce une fonction de coordination entre les gestionnaires subdéléguées et les conseillers en RH. L'unité des opérations de dotation de l'admission centrale et les conseillers en RH. L'unité des opérations de dotation de l'admission centrale et l'unité des services de RH, à savoir l'unité des opérations de dotation de l'admission centrale, fournissent des conseils techniques et des lignes directrices aux gestionnaires subdéléguées.

LASFC examine et revêt actuellement l'instrument de subdélégation des pouvoirs de dotatation, au sein, pour souligner le niveau de délégation nécessaire aux processus non annoncés et pour s'assurer que les gestionnaires comprennent bien leurs responsabilités. Aussi, l'Agence détermine-t-elle les tendances quant au recours aux pouvoirs de subdélégation grâce à la surveillance des dossiers de dotation, à l'analyse de la nature des plaintes déposées au Tribunal de la fonction publique et des décisions rendues, et à des discussions avec les conselliers en ressources humaines en région. La détermination des telles tendances permettra à l'Agence de cibler les secteurs de dotation pour lesquels les gestionnaires subdélèguent avoir besoin d'appui ou de formation supplémentaire.

L'ASFIC revient et normalise actuellement son cours sur la subdélégation qui assurera la diffusion de renseignements confidentiels au sein de l'Agence. Cette formation devra être approuvée par la haute gestion avant son lancement. De plus, la possibilité de mettre en ligne des cours sur la subdélégation est actuellement à l'étude pour augmenter l'accessibilité de cette formation aux gestionnaires. L'Agence mettra également en place un cours de recyclage obligatoire pour veiller à ce que les gestionnaires subdélèguent compétents.

Response de l'Agence des services frontaliers du Canada : LASFC convient du besoin d'établir un processus d'évaluation qui permet de cibler les besoins en formation des gestionnaires subdelegateurs et ainsi veiller à ce que ceux qui sont subdelegateurs demeurent compétents dans l'exercice de leur pouvoir de nomination et de leur pouvoir connexe à la nomination.

Le président de L'Agence des services frontaliers du Canada devrait mettre en place un processus d'évaluation qui aidera à établir les exigences en matière de formation pour les compétences subdéléguées, afin de s'assurer que les fonctionnaires subdélégués soient maintenus à cette compétence à niveau, dans l'exercice de leurs pouvoirs de nomination et des pouvoirs connexes.

#### Recommendation 4

41. Nous avons constaté, au cours des entrevues réalisées auprès des conseillers en RH, que les gestionnaires subdélégués nécessitent davantage de formation. La formation des gestionnaires subdélégués est donnée par un conseiller en RH et sa durée est passée d'une journée entière à une demi-journée, suivant le nombre de participants et leur degré de connaissances et d'expérience en matière de rotation à la fonction publique. Cependant, aucune analyse systématique n'a été effectuée pour évaluer comment les gestionnaires subdélégués s'acquittent de leurs pouvoirs subdélégués, et le CRH de l'Agence n'a pas non plus été consulté, avant de réduire la durée de la formation.

38. Nous avons constaté que l'Agence dispose d'un instrument de subdélégation qui explique aux subdélégues les rôles et responsabilités qui leur incombe, en fonction des pouvoirs de nomination et autres pouvoirs connexes qui leur sont subdélégués. Pour déterminer les titulaires qui pouvaient se voir attribuer des pouvoirs subdélégués, l'Agence s'est fondée sur les rôles et responsabilités des postes et sur leurs liens hiérarchiques.

39. Il nous est apparu que l'instrument de subdélégation n'identifiait pas clairement qu'une exception nécessaire au niveau de délégation supérieure pour les nominations non annoncées existait. L'adition exceptionnelle de l'autorisation du vice-président, était inscrite plus loin dans le document. L'examen de dossiers de nomination a permis à l'Agence de constater des irrégularités dans l'application des pouvoirs de l'instrument de subdélégation, au chapitre des nominations non annoncées.

40. Conformément à l'IDRN, les administrateurs généraux doivent veiller à ce que les gestionnaires subdélégués exercent, avec compétence, les responsabilités qui leur sont déléguées, et qu'ils la main tiennent à niveau. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires subdélégués aient recu la formation nécessaire et qu'ils puissent compter sur des conseils pertinents pour exercer leurs pouvoirs de nomination, et s'assurer d'avoir les connaissances et compétences nécessaires à cet effet. Nous avons constaté que les gestionnaires subdéléguées suivre la formation sur la subdélégation offerte par l'Agence, pour se voir confier des pouvoirs subdélégués.

37. L'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) définit les pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes qui sont délégués, les pouvoirs pouvant être subdélégués par les administrateurs généraux ainsi que les conditions de la délégation et de la responsabilisation à cet égard. Conformément à l'IDRN, les pouvoirs généraux doivent veiller à ce que les fonctionnaires subdélégués aient la compétence voulue pour exercer les pouvoirs de nomination et pouvoirs communs qui leurs sont délégués, qui ils maintiennent cette compétence, et qu'ils reçoivent une description claire de leurs rôles et responsabilités en ce qui a trait aux pouvoirs de nomination, et qu'ils aient accès à la formation nécessaire. Les administrateurs généraux doivent en outre veiller à ce que les employés subdélégués puissent compter sur les conseils d'un spécialiste en RH, dont l'expertise à l'égard du Cadre de nomination a été validée par la CFP.

Les mécanismes favorisant la conformité à l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination doivent être améliorés

surveillance sur un événail d'enjeux reliés à la dotation, tel que les nominations non annoncées.

de surveillance 2008-2009. Par exemple, l'Agence a publié des bulletins d'information suite à la

du merite et dans la mise en place des valeurs directrices, qui ont été relevées au cours de l'exercice

Il est à noter que l'ASF a été proactive quant à la correction des failles dans la démonstration

et aux directions générales pour en assurer la mise en œuvre conforme au sein de l'Agence.

tout au long de la mise en œuvre du plan d'action. Le plan d'action sera distribué à toutes les régions

description des responsabilités, des délais et des méthodes utilisées pour mesurer les progrès effectués

Le plan décrit les mesures à prendre, y compris les mesures correctives. Il comprendra également une

plan d'action de l'Agence pour rendre compte des conclusions de l'étude de ses dossier de nominations.

**Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada : L'ASF accepte de fournir à la CFP le**

ainsi qu'à la fagon d'évaluer les progrès réalisés.

notamment en ce qu'il a trait aux correctifs à appporter, aux responsabilités, aux échéances

de nomination qu'elle a mené. Ce plan d'action devrait décrire les mesures à prendre,

de la fonction publique, le plan d'action de l'Agence résultant de l'examen des dossiers

Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait fourrir à la Commission

### Recommandation 3

qui pourrait grandement bénéficier à d'autres ministères et organismes.

identifiés par son examen. L'examen de dossiers de nomination est une bonne pratique

l'élaboration et la mise en œuvre de son plan d'action en vue de régler les problèmes

et des conditions d'emploi. Au moment de la vérification, l'Agence n'avait pas terminé

directive générale ne respectait pas entièrement les critères des qualifications essentielles

de représentativité. Par exemple, l'Agence a découvert que les dossiers de nomination d'une

le principe du mérite et les valeurs directrices de justice, de transparence, d'accessibilité et

Les résultats de l'examen de dossiers effectué par l'Agence ont révélé des lacunes touchant

36.

provenant d'un échantillon de 205 dossiers.

l'administration centrale. L'information recueillie dans le cadre de l'examen de l'Agence

nomination effectuée par l'Agence qui portait sur l'Unité des opérations de dotation de

présente vérification, la CFP a reçu les résultats préliminaires de l'examen des dossiers de

de dotation de l'administration centrale et à trois bureaux régionaux. Dans le cadre de la

procédé à l'examen de dossiers de nomination se rattache à l'Unité des opérations

de surveillance du ressourcement. Au quatrième trimestre de l'exercice 2008-2009, elle a

Nous avons constaté que l'ASF avait mis en œuvre certaines compositions de son plan

35.

### sur le plan de la surveillance

**L'examen organisationnel des dossiers de nomination démontre un progrès**

En 2009-2010, l'Agence veillera à ce que tous les secteurs « à risque élevé » soient vérifiés. LASFC a déjà élaboré des outils de comparaison des activités de douane courantes aux activités prévues, et fera rapport des résultats dans son RMORCD 2009-2010.

De plus, des études de dossier ont été menées dans quatre des huit régions. Un compte rendu de toutes les conclusions sur la surveillance 2008-2009 sera présenté à la haute gestion à l'automne 2009.

**Réponse de l'Agence des services frontaliers du Canada : LASFC convient que le cadre de surveillance d'avancement doit parfairement être mis en œuvre. Le cadre sera revu suivant les conclusions de la présente vérification et renforcera les obligations d'informier la haute gestion. Dans le cadre de ce processus, les rôles et responsabilités du Comité de gestion des ressources humaines de l'Agence à l'égard de la surveillance seront examinés et revus, le cas échéant. Aussi, le comité fera un suivi régulier de l'état présent de l'application et renforcement des obligations d'informier la haute gestion. Dans le cadre de ce processus, en ressources humaines et responsabilités du Comité de gestion des ressources humaines de l'Agence à l'égard de la surveillance doit parfairement être mis en œuvre. Le cadre sera revu suivant les conclusions de la présente vérification et renforcera les obligations d'informier la haute gestion. Dans le cadre de ce processus, les rôles et responsabilités du Comité de gestion des ressources humaines de l'Agence à l'égard de la surveillance seront examinés et revus, le cas échéant. Aussi, le comité fera un suivi régulier de l'état présent de l'application et renforcement des obligations d'informier la haute gestion. Dans le cadre de ce processus,**

Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que le Cadre de surveillance du ressources humaines de l'Agence aide la présente vérification et renforcement des obligations d'informier la haute gestion. Dans le cadre de ce processus, le comité de gestion des ressources humaines de l'Agence à l'égard de la surveillance doit parfairement être mis en œuvre. Le cadre sera revu suivant les conclusions de la présente vérification et renforcera les obligations d'informier la haute gestion. Dans le cadre de ce processus, les rôles et responsabilités du Comité de gestion des ressources humaines de l'Agence à l'égard de la surveillance seront examinés et revus, le cas échéant. Aussi, le comité fera un suivi régulier de l'état présent de l'application et renforcement des obligations d'informier la haute gestion. Dans le cadre de ce processus,

## Recommandation 2

34. Nous avons constaté que l'Agence n'a pas pleinement mis en œuvre son plan de surveillance pour 2008-2009. Certaines mesures obligatoires n'ont pas fait l'objet de surveillance, même si LASFC les avait designées comme étant à « haut risque ». Dans son plan de surveillance, nous avons constaté que l'Agence n'a pas pleinement mis en œuvre son plan de surveillance pour 2007-2008, de même que l'Agence, dans son rapport de vérification interne de mai 2008, En outre, nous avons constaté que la CFP, dans ses deux RMORCD de 2006-2007 et de 2007-2008, de même que l'Agence, dans son rapport de vérification interne de mai 2008, En réaction à cette vérification interne, les gestionnaires ont répondu, de façon préliminaire, à l'Agence les avoirs détenus ayant trait à la dotation de différents postes. Nous considérons que leur intérêt était de surveiller l'efficacité du processus global de planification des RH, à évaluer ses pratiques de gestion, son rendement et ses contrôles en matière de dotation, puis d'apporter les modifications qui s'imposent pour atteindre les objectifs que l'Agence a fixé au chapitre des ressources humaines.

33. Le président de l'Agence est responsable du cadre de travail et confie la surveillance de l'organisation et de la gestion des RH au Comité des ressources humaines (CRH). Par conséquent, nous nous attendons à ce que le CRH joue un rôle actif en ce qui a trait au cadre de surveillance du ressources humaines. Or, nous n'avons pas trouvé de preuves les rapporter de surveillance trimestriels ni les suivis sur l'état d'avancement des mesures requises, comme l'avait établi la CFP dans les conclusions du RMORCD. Nous avons noté que les compétences rendues de décisions du Comité faisait état de questions de dotation qui avaient été reportées à plus tard, mais ces questions n'ont pas été documentées lors des réunions subsequentes.

Pratiques, contrôles et surveillance en matière de donnée  
L'actuel cadre de surveillance duressourcement doit être pleinement mis en œuvre

Nous attendons de l'ASFIC qu'elle exerce une surveillance des nominations, de manière à assurer qu'elles se conforment aux exigences de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP)*, aux autres documents en vigueur, ainsi qu'à l'instrument de délégation que l'Agence a signé avec la CFP. Celle-ci a élaboré un Cadre de responsabilisation qui évalue la façon dont les pouvoirs de nomination doivent être exercés. Les administrateurs généraux sont tenus de démontrer à la CFP que le système de dotatation de leur organisation d'évaluer la façon dont les pouvoirs de nomination doivent être exercés. Les administrateurs généraux aux indicateurs obligatoires énoncés dans le CRGD.

30. Un des éléments clés du CRGD tient à la responsabilisation organisationnelle à l'égard

Cette surveillance se veut, à la fois, un processus continu d'analyse de l'information qualitative et quantitative sur les résultats actuels et passés des mesures de dotatation, un processus d'évaluation de la gestion et du rendement des activités en matière de dotation, et un processus d'évaluation des risques. Un suivi est également nécessaire pour définir des mesures correctives à un stade précoce, de manière à gérer et à minimiser les risques, et ainsi améliorer le rendement de la dotation. La surveillance des opérations contribue à garantir des nominations et des décisions sous-jacentes, qui sont conformes à la LEPF et au Cadre de nomination de la CFP.

32.

31.

Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que le plan intégrer de ressources humaines pour 2009-2012 offre une orientation aux gestionnaires et aux professionnels en matière de priorités clés de la gestion des ressources humaines qui appuieront les opérations de l'ASF. Comme en témoigne le plan 2009-2012 des ressources humaines de l'ASF, qui sort de la porte de la vérification, le plan comprend quelques stratégies et priorités en matière de dotation qui touchent toutes les directions générales et les régions de l'Agence, qui sort de la porte de la vérification, le plan comprend quelques stratégies et priorités en matière de dotation qui touchent toutes les directions générales et les régions de l'Agence. Ces stratégies sont clairement expliquées aux gestionnaires et aux professionnels des ressources humaines grâce à la mise en œuvre du plan.

Conformément à la mise à jour de ce plan, l'Agence verra à ce que le plan soit élargi et qu'il englobe tous les éléments de la recommandation. Plus particulièrement, l'Agence s'assurera que la version mise à jour du plan 2009-2012 des ressources humaines donne un aperçu des priorités en matière de dotation qui sont liées stratégiquement aux plans d'activités et aux risques organisationnels, de sorte que les postes, et qu'elles établissent des résultats prévus et mesurables en ce qui concerne la dotation, de sorte que les stratégies de dotation pour orienter les décisions sur la lagune et l'opportunité de dotation qui sont liées stratégiquement aux plans d'activités et aux risques organisationnels, de sorte que les postes, et qu'elles établissent des résultats prévus et mesurables en ce qui concerne la dotation.

Grâce à la mise en place de stratégies et de priorités mesurables en matière de dotation, l'ASF

- Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada devrait s'assurer que le plan intégrer de ressources humaines sur la lagune de rendre une décision en matière professionnelle des ressources humaines sur la lagune de rendre une décision en matière d'emploi de la fonction publique,
- élaborant des stratégies de dotation qui guident clairement le processus décisionnel quant à la manière et au moment le plus propice de doter un poste, conformément à la Loi sur l'emploi de la fonction publique,
- élaborant des stratégies de dotation qui sont stratégiquement liées aux risques organisationnels et aux plans opérationnels;
- définissant les priorités de dotation qui sont stratégiquement liées aux risques de dotation en :
- intégrer des ressources humaines fournisse des orientations aux gestionnaires et aux professionnels des ressources humaines sur la lagune de rendre une décision en matière d'emploi de la fonction publique;
- recommandation 1

26. Selon le Rapport ministériel sur l'obligation de rendre compte en dotation (RMOCD) de la Commission de la fonction publique (CFP), un plan de RH devrait inclure des indicateurs de rendement et préciser les résultats attendus au chapitre de la dotation.

D'après les conclusions du RMOCD relatives à l'ASF, pour la période de 2007-2008, les objectifs stratégiques en matière de dotation qui figurent au plan de RH n'étaient pas mesurables. Le plan organisationnel des RH de l'Agence pour l'exercice 2008-2009 définissait les mesures à prendre et les critères d'évaluation connexes. Toutefois, nous avons constaté que les plans de RH de l'ASF présentaient encore des lacunes sur le plan du rendement mesurable, pour s'assurer que l'Agence combine ses besoins actuels et futurs.

Le plan ne renfermait pas de stratégies de dotation mesurables claires en vue de concrétiser ces priorités. L'une des priorités relatives aux RH établies par l'ASF consistait à « augmenter l'utilisation de la technologie ». Toutefois, l'Agence n'a pas défini comment instaurer cette priorité. Nous avons constaté que cet enonce, et d'autres énoncés semblables qui avaient été formulés dans les plans de RH étaient plutôt vagues, et qu'ils ne démontrent pas clairement comment l'Agence de réaliser ses objectifs de dotation.

27. Le manque d'orientation stratégique et l'absence de stratégies de dotation peuvent entraîner des nominations non planifiées. Par exemple, nous avons découvert qu'en octobre 2008, l'une des directions générales était aux prises avec une situation de postes intermédiaires touchant 246 employés, dont la durée d'affection de la majorité de ces employés arrivait à échéance en décembre 2008. La direction générale a alors décidé d'approurer la prolongation générale non annoncée de l'ensemble de ces nominations intermédiaires.

Les groupes et niveaux professionnels de ces postes, ainsi que la durée des affectations visées par cette mesure étaient divers. Si des stratégies de dotation avaient été prédefinies et planifiées, cette situation aurait été moins susceptible de se produire.

28. La politique de l'ASF sur l'utilisation de processus de nomination non annoncée, en d'autres circonstances, stipule que les gestionnaires subdelegués doivent démontrer en quoi le choix de ce type de processus est conforme au plan de RH de la direction générale.

Étant donné qu'une seule direction générale avait élaboré un plan de RH, les gestionnaires subdelegués au sein des autres directions générales n'ont pas été en mesure de se conformer à la politique de l'Agence lorsqu'ils ont choisi d'amorcer un processus de nomination non annoncée.

notamment le groupe « Économique et services de sciences sociales », et pour les postes de chimistes, de biologistes et d'ingénieurs. Or, cette stratégie de dotation n'a pas été intégrée au plan organisationnel des RH.

## Les plans des ressources humaines continuent à évoluer

### Observations et recommandations

22. Les administrateurs généraux doivent veiller à ce que les décisions en matière de nomination et les décisions connexes prises dans leurs organisations respectives soient stratégiques et adaptées aux besoins actuels et futurs en ressources humaines (RH).

Nous nous attendons à ce que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASF, l'Agence) nomine et adapte les décisions connexes prises dans leurs organisations respectives soient stratégiques et adaptées aux besoins actuels et futurs en ressources humaines (RH).

Nous nous attendons à ce que l'Agence possède un plan organisationnel des RH pour de rendre des mécanismes de surveillance de la planification en RH, et de déceler les mécanismes autorisant la coordination des décisions et des mesures à prendre en matière de dotation, permettant la coordination des décisions et des mesures à rapporter aux plans, et de déceler les points à améliorer.

23. Nous nous attendons à ce que l'Agence possède un plan organisationnel des RH pour chacun des exercices visés par notre vérification. Nous avons constaté que la planification des RH a été mise en œuvre progressivement à l'ASF, de 2007 à 2009. La planification de rendement mesurables en matière de dotation. Nous nous attendons également à la présence de mécanismes de surveillance de la planification en RH, et de mécanismes permettant la coordination des décisions et des mesures à prendre en matière de dotation, qui établissent des objectifs et des cibles

24. Nous espérons que les plans de RH de l'ASF à l'échelle de l'organisation, des directions générales ou des régions, fournissoient des orientations quant aux résultats visés par l'Agence en matière de dotation. Ces plans devraient établir, de façon générale, de quelle manière l'Agence complète atteindre ces résultats. Nous espérons aussi que l'ASF ait élaboré des stratégies de dotation qui décrivent les mesures de dotation qu'elle prévoit prendre pour appliquer ses orientations en matière de dotation.

25. En mars 2007, l'Agence a commencé à évaluer ses risques organisationnels, puis en a fait la mise à jour en mars 2009. Elle a établi des plans d'action pour mitiguer ces risques. Cependant, l'organisation n'a pas tiré profit de cette information pour élaborer son plan organisationnel de RH. Par exemple, le recrutement postsecondaire a été défini comme une stratégie de dotation pour les groupes où il y a pénurie de main-d'œuvre.

## Objectif de la vérification

18.

■ si l'Agence des services frontaliers du Canada (ASF, l'Agence) possède un cadre, des pratiques et des systèmes appropriés pour gérer ses activités de nomination,

19.

■ si ses nominations et processus de nomination étaient conformes à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LFP), au Cadre de nomination de la Commission de la métro

fonction publique (Cfp) englobant l'instrument de délégation signé avec cette dernière, aux politiques connexes de l'Agence et aux autres documents.

20.

■ La vérification portait sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 mars 2009. Normalement, la vérification. Toutefois, dans le cadre de son plan de surveillance du recours à la vérification.

■ l'ASF a effectué l'examen de dossier de nomination au quatrième trimestre de l'exercice 2008-2009. Cet examen a révélé des irrégularités au chapitre des nominations et des décisions connexes. En l'occurrence, nous estimons qu'un examen des dossiers de nomination de l'ASF serait plus approprié dans le cadre d'une vérification de suivi. Conséquemment, notre vérification a principalement porté sur le cadre de gestion des ressources humaines (RH), notamment sur la planification, la surveillance et le soutien des RH, qui constituent les principaux facteurs soussignés dans les dossiers de nomination.

■ Nous allons traiter de l'objectif de conformité dans le cadre de notre vérification de suivie. Par suite des constatations préliminaires faites à l'étape de la planification, notre travail de vérification a porté sur l'administration centrale. Le recrutement des agents des services frontaliers (ASF) n'a pas fait l'objet de cette vérification, en raison d'une série d'enquêtes n'a pas porté sur les processus de sélection collectifs visant à doter des postes d'ASF. Concomitantes de la Cfp sur le programme national de recrutement des ASF. La vérification de vérification a porté sur l'administration centrale. Le recrutement des agents des services frontaliers (ASF) n'a pas fait l'objet de cette vérification, en raison d'une série d'enquêtes

21.

■ Pour en savoir davantage, veuillez consulter la section **À propos de la vérification** à la fin du présent rapport.

17. La CFP est chargée de l'application de la LFP, laquelle lui confère le pouvoir exclusif de procéder à des nominations, extrêmes et intenses à la fonction publique, fondées sur le mérite. Elle permet aussi à la CFP de déléguer ses pouvoirs en matière de nomination aux administrateurs généraux des ministères et organismes. Grâce aux pouvoirs qui leur sont délégués, les organisations peuvent mettre en place des processus de nomination en fonction de leurs besoins particuliers. Les gestionnaires peuvent amorcer et approuver aux pouvoirs subdélégués. Les administrateurs généraux doivent rendre des compétences aux pouvoirs subdélégués. Les administrateurs généraux doivent durant la période faisant relativelement au respect des conditions de l'instrument de délégation qu'ils ont signé.

Le président de l'ASF dispose du plein pouvoir de délégation durant la période faisant l'objet de la vérification.

16. La LFP constitue la base législative d'une fonction publique imparitaire axée sur le mérite, professionnelle et représentative de la diversité canadienne, capable de servir la population avec intégrité dans la langue officielle de son choix. Le préambule de la LFP énonce les valeurs fondamentales de nomination due soit le mérite et l'impartialité politique, ainsi que les valeurs directrices de justice, de transparence, d'accès à la fonction publique, et de représentativité. Les nominations extrêmes et intenses à l'ASF sont régies par la LFP et le Cadre de nomination de la CFP, y compris l'instrument de délégation que l'Agence a signé avec cette dernière, ainsi que les politiques de l'Agence et autres documents en vigueur.

15. Entre autres défis, l'ASF doit élaborer une structure organisationnelle entièrement classifiée. En 2008-2009, l'ASF a fait passer 10 535 employés du groupe professionnel de travail de l'ADRC soit tous leurs en vigueur pour d'autres groupes de l'Agence. « Administrations des programmes » au nouveau groupe « Services frontaliers »; les descriptions de travail de ce groupe professionnel ont été mises à jour. « Anciennes descriptions de travail de ce groupe professionnel ont été mises à jour. Des descriptions de travail de l'ADRC sont toutes en vigueur pour d'autres groupes de l'Agence.

14. En 2007, des assises stratégiques complètes en matière d'armement ont été mises en place. L'ASF poursuit la mise en œuvre de l'initiative d'armement qui permettra de former 4 800 agents, et de les munir d'une arme de service au cours d'une période de 10 ans. Il s'agit d'un changement majeur de culture pour l'Agence, qui doit passer d'un effectif non armé à un effectif armé.

13. La difficulté à pourvoir des postes d'ASF dans les régions isolées, et connaît un problème de roulement de personnel en raison de la concurrence qui provient d'autres organismes de roulement de personnel en raison de la concurrence qui provient d'autres organismes d'application de la loi.

9. L'Agence des services frontaliers du Canada (ASF, l'Agence) a été créée le 12 décembre 2003. Elle a la responsabilité de fournir des services frontaliers intégrés à l'appui des priorités liées à la sécurité nationale, d'une part, et, d'autre part, de faciliter la libre circulation des personnes et des biens aux frontières, y compris les aliments, animaux et végétaux, des survivantes : le service des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), qui possède une compétence dans la fonction publique (LÉFP), puisqu'elles avaient leur propre régime législatif en matière de RH. La fusion de l'ACIA et l'ADRC n'a pas été réalisée par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LÉFP), mais l'ACIA et l'ADRC ont fusionné pour former l'ASF, en 2003, à nécessiter la transition immédiate entre le régime distinct de ces deux organisations et la LÉFP. La Commission de la fonction publique (CFP) a conclu une entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilité en matière de l'ASF. Cette entente a été mise en place en décembre 2005. Les mesures d'assouplissement accordées à l'Agence ont facilité la transition à l'actuelle LÉFP, en décembre 2005.

10. La création de l'Agence a nécessité la fusion des ressources et des activités des organisations survivantes : le service des douanes de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC), qui possède une compétence dans la fonction publique (LÉFP), puisqu'elles avaient leur propre régime législatif en matière de RH. La fusion de l'ACIA et l'ADRC n'a pas été réalisée par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LÉFP), mais l'ACIA et l'ADRC ont fusionné pour former l'ASF, en 2003, à nécessiter la transition immédiate entre le régime distinct de ces deux organisations et la LÉFP. La Commission de la fonction publique (CFP) a conclu une entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilité en matière de l'ASF. Cette entente a été mise en place en décembre 2005. Les mesures d'assouplissement accordées à l'Agence ont facilité la transition à l'actuelle LÉFP, en décembre 2005.

11. L'ACIA et l'ADRC n'étaient pas régies par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LÉFP), puisqu'elles avaient leur propre régime législatif en matière de RH. La fusion de l'ACIA et l'ADRC n'a pas été réalisée par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LÉFP), mais l'ACIA et l'ADRC ont fusionné pour former l'ASF, en 2003, à nécessiter la transition immédiate entre le régime distinct de ces deux organisations et la LÉFP. La Commission de la fonction publique (CFP) a conclu une entente concernant la délégation des pouvoirs et la responsabilité en matière de l'ASF. Cette entente a été mise en place en décembre 2005. Les mesures d'assouplissement accordées à l'Agence ont facilité la transition à l'actuelle LÉFP, en décembre 2005.

12. L'ASF est une organisation décentralisée qui, outre l'administration centrale, comporte des bureaux locaux dans huit régions. Dotée d'un effectif d'environ 14 000 employés, dont plus de 7 200 agents des services frontaliers en uniforme, l'ASF s'acquitte de ses fonctions en exerçant ses activités dans près de 1 200 points de service au Canada et 39 à l'étranger. Elle gère 119 postes frontaliers terrestres et exerce ses activités dans 13 aéroports internationaux et 27 emploacements ferroviaires. L'ASF exerce ses activités tout au long de ses 10 aéroports internationaux la semaine, à 61 postes frontaliers terrestres et dans 10 aéroports internationaux. Les agents de 90 lois, règlements et accords internationaux, dont un grand nombre pour le compte de autres ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux. L'Agence a traité plus de 10 000 opérations de dotation au cours de la période de janvier 2006 à mars 2009.

13. L'ASF a amorcé des initiatives ayant une incidence importante sur les RH, parmi celles-ci, notons l'initiative de jumelage et l'initiative d'armement. L'initiative de jumelage a pour but d'éviter que des ASF travaillent seuls, même dans les régions éloignées. L'ASF a de

Conseguemment, notre vérification a principalement porté sur le cadre de gestion des RH, notamment sur la planification, la surveillance et le soutien des RH, qui constituaient les principaux facteurs sousjacents des failles dans les dossier de nomination. Suite à notre vérification, la CFP a effectué des recommandations relatives à la planification, instrument de subdélégation des pouvoirs conformément à son instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination. Elle a également mis sur pied un programme de formation sur le perfectionnement professionnel destiné aux conseillers en RH. Notre vérification a permis de constater que les mécanismes mis en place par l'ASF, pour veiller à ce que les personnes visées possèdent les connaissances et les compétences nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions en matière de nomination et des fonctions connexes devaient être améliorées.

8. Malgré les difficultés rencontrées plus haut, l'Agence a réalisé des progrès appréciables sur le plan de la création et de la mise en œuvre de systèmes, de pratiques et de cadres de travail relatifs aux RH, qui l'aideront à gérer ses activités de nomination à la fonction publique. L'Agence devra fournir des efforts supplémentaires de planification, de surveillance, de formation et de soutien au chapitre de la gestion en RH, pour améliorer la conformité de ses nominations et des décisions connexes, et pour aider les gestionnaires subdélégués à prendre des décisions qui respectent les valeurs fondamentales et directrices en matière de nomination. La CFP procédera à une vérification de suivi dès lors que les améliorations approuvées au cadre de nomination de l'ASF.



## Résumé

- La présente vérification a été pour but de déterminer si l'Agence des services frontaliers du Canada (ASF, l'Agence) était dotée d'un cadre, de pratiques et de systèmes appropriés pour gérer ses activités de nomination, et de déterminer si ses processus et nominations à la fonction publique étaient conformes à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), au cadre de nomination de la Commission de la fonction publique (CFP) en fonction de la délégation signée avec la CFP, aux politiques connexes de l'Agence et autres documents au Canada et de nomination de la Commission de la fonction publique (CFP) en fonction de la délégation signée avec la CFP, aux politiques connexes de l'Agence et autres documents en vigueur. La vérification visait la période du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 mars 2009.
- La ASF a été créée le 12 décembre 2003 et constitue un organisme distinct qui relève de la sécurité publique Canada. Il incombe à l'ASF de fournir des services frontaliers intégrés à l'appui des priorités liées à la sécurité nationale, d'une part, et, d'autre part, de faciliter la constitution l'ASF n'étant pas régies par la LEFP. Ces organisations ont du modifier leur régime législatif en matière de RH pour se conformer d'abord à l'ancienne LEFP; ensuite, quand la nouvelle LEFP est entrée en vigueur, en décembre 2005, l'Agence a dû s'adapter encore à une nouvelle législation.
- L'Agence a dû affronter de nombreuses difficultés en matière de ressources humaines (RH) depuis sa création, en 2003. Deux des principales organisations qui ont fusionné pour constituer l'ASF n'étaient pas régies par la LEFP. Ces organisations ont du modifier leur réglementation des personnes et des biens aux frontières, y compris les aliments, animaux et végétaux. L'ASF est un organisme décentralisé, d'environ 14 000 équivalents temps plein, avec une présence dans huit régions.
- Il y a eu des progrès au chapitre de l'élaboration des plans de RH de l'Agence. Durant l'exercice 2006-2007, l'Agence n'avait aucun plan de RH approuvé. Elle a élaboré un plan organisationnel de RH de haut niveau pour l'exercice 2007-2008. Ce plan tracait les grandes lignes des enjeux et des initiatives en matière de dotation. D'une part, nous avons constaté une amélioration du plan organisationnel de RH pour 2008-2009 quant à l'identification des enjeux et initiatives propres à l'Agence et, d'autre part, le besoin d'améliorer la planification des RH, tant au niveau des orientations en matière de dotation qu'à celui de la mesure du rendement.
- Nous avons constaté que l'ASF avait élaboré un cadre et un plan de surveillance du ressourcement pour l'exercice 2008-2009 et qu'elle avait exercé certaines activités de surveillance; toutefois, leur mise en œuvre n'était pas encore achevée au moment de la vérification.
- Tel que prévu dans son plan de surveillance du ressourcement, l'ASF a procédé à l'examen de dossiers de nominations au quatrième trimestre de l'exercice 2008-2009. Cet examen a révélé des irrégularités au chapitre des nominations et des décisions connexes. En l'occurrence, nous estimons qu'un examen des dossiers de nomination de l'ASF serait plus approprié dans le cadre d'une vérification de survie.



3	Résumé
5	Introduction
7	Objectif de la vérification
8	Observations et recommandations
8	Les plans des ressources humaines continuent à évoluer
8	Les orientations en matière de dotation et le rendement mesurable s'améliorent
11	Pratiques, contrôles et surveillance en matière de dotation
11	L'actuel cadre de surveillance du ressourcement doit être pleinement mis en œuvre
11	Surveillance du Cadre de nomination
13	Surveillance de la surveillance
14	Les mécanismes favorisant la conformité à l'instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination doivent être améliorés
14	être clarifiés
14	Les gestionnaires subdelegués ont besoin de formation complémentaire
16	Les gestionnaires subdelegués doivent pouvoir compter sur un accès facile à des conseils en matière de ressources humaines
17	Un plus grand nombre de conseillers en ressources humaines doivent se soumettre à l'examen de connaissances sur le Cadre de nomination
19	Conclusion
20	Réponse globale de l'entité
21	À propos de la vérification
24	Glossaire

Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification de la Commission de la fonction publique du Canada.



Octobre 2009

Services frontaliers du Canada  
Vérification de l'Agence des  
Rapport de la Commission de la fonction  
publique du Canada

Report of the Commission of the Public  
Service of Canada  
Report of the Canadian  
Commission on Public  
Service

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par  
la Commission de la fonction publique du Canada, 2009

N° de catalogue SC3-144/2009  
ISBN 978-1-100-50106-2

Le présent rapport est également accessible sur notre  
site Web à l'adresse [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca)

Renseignements : 613-992-9562  
Télécopieur : 613-992-9352

Commission de la fonction publique du Canada  
300, avenue Laurier Ouest  
Ottawa (Ontario) K1A 0M7  
Canada

Canada

3 1761 11551149 5

Octobre 2009

Rapport de la Commission de la fonction publique du Canada

Verification de l'Agence des services frontaliers du Canada

